

CIÊNCIAS CONTÁBEIS

Planejamento governamental e controle social: discussões acerca da participação popular no processo de elaboração orçamentária e prestação de contas

Alexssandro Campanha¹

Resumo: A sociedade desenvolve e com ela cresce a necessidade por serviços públicos. A limitada quantidade de recursos face às infinitas demandas sociais obriga o Estado a planejar o uso do dinheiro público. Críticas ao atual modelo de gestão têm surgido: sendo a sociedade a financiadora do Estado, inadmissível é a elaboração de políticas públicas sem a sua participação. Participar do planejamento governamental consiste em oportunizar à sociedade o controle permanente do Estado, em oposição aos tradicionais modelos verticalistas de poder.

Palavras-chave: Planejamento governamental. Participação popular. Accountability.

Governmental planning and social control: discussion about popular participation in the budget elaboration process and accountability.

Abstract: Society develops and along with it increases the need for public services. The amount of resources available is limited before the endless social demands compelling the State to plan the use of public money expenditure.

¹ Mestre em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor Assistente do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). E-mail: alexssandrocampanha@yahoo.com.br

Criticism to the present model of management has arisen: being the society the States' sponsor, it is not acceptable the elaboration of public policies without its participation. Taking part in the government's planning consists in giving society the opportunity to permanently control the State, against to the vertical hierarchy found in traditional models of power.

Keywords: Governmental planning. Popular participation. Accountability.

A demanda por serviços públicos e o planejamento governamental

As cidades se desenvolvem e com elas crescem a população e suas necessidades. Mais pessoas procuram os hospitais, os postos de saúde e as escolas. A assistência social é cada vez mais solicitada e para atender ao aumento da demanda o governo é obrigado a criar mais hospitais, postos de saúde e mais escolas, aumentando o fornecimento de água e energia e ampliando os serviços de saneamento básico. E, para o desenvolvimento econômico, terá de abrir e pavimentar mais estradas e vias urbanas e aprimorar os meios de comunicação incentivando os centros produtivos. Concomitantemente, será necessário manter em pleno funcionamento os serviços já existentes, promovendo sua renovação, modernização, ampliação e aprimoramento (ANGÉLICO, 1994, p. 21).

Com o intuito de atender a tudo isso, o poder público necessitará de recursos, além do que a elaboração de um programação cuidadosa para que a quantidade dos recursos disponíveis consiga suprir, a contento, as demandas apresentadas pela sociedade e o Estado consiga, desta forma, proporcionar uma melhoria qualitativa e quantitativa de seus serviços. Kohama (1995, p. 62), entretanto, adverte para o problema de que nos países menos desenvolvidos os recursos financeiros gerados pelo governo são, em geral, escassos ou insuficientes em relação às necessidades da coletividade. E será justamente aí que o planejamento governamental assumirá a sua importância, uma vez que buscará, através da escolha de alternativas prioritárias, o melhor emprego dos meios disponíveis para minimizar os problemas econômicos e sociais.

Com esse intuito, Silva (2004, p. 33) adverte para alguns fatores que podem influenciar o sistema de planejamento governamental e apresenta algumas características que devem ser respeitadas pelo gestor público quando da elaboração do seu planejamento, a saber, o diagnóstico da situação existente (ambiente externo); a identificação das necessidades (ambiente interno e externo); a definição clara dos objetivos para a ação; a discriminação e quantificação de metas e seus custos e a avaliação dos resultados. Diante disso, Silva (2004, p. 36-38) identifica no planejamento governamental duas modalidades de planejamento que auxiliarão o gestor público no processo de interferência no ambiente interno e externo: o planejamento estratégico e o planejamento operacional.

O planejamento estratégico compreende as diretrizes e interações que relacionam o presente com o futuro de uma organização e que vão tornando harmônicas as medidas adotadas em direção a uma situação idealizada. Nele, o governo deve pôr em realce alguns elementos principais como a importância da reflexão, essencialmente qualitativa, no futuro; a concentração da análise dos fatores essenciais das atividades-fins da administração pública e a natureza estratégica das decisões a tomar, que comprometem de modo quase irreversível o futuro de uma comunidade (SILVA, 2004, p. 36). Por outro lado, o planejamento operacional refere-se às diretrizes e interações presentes que, com base na situação atual e tendo em vista os recursos disponíveis, procura maximizar os resultados no período (SILVA, 2004, p. 38). Diz respeito a definição de prioridades e ações governamentais que possam viabilizar os objetivos traçados num plano estratégico. É o processo de se definir atividades e recursos que serão necessários para a realização de qualquer espécie de objetivos (MAXIMINIANO, 2000, p. 197).

O instrumento constitucional utilizado para o planejamento estratégico dentro da administração pública brasileira assume forma de uma lei. A Constituição Federal de 1988 ao tratar dos instrumentos de planejamento governamental (art. 165), estabeleceu como primeiro instrumento a Lei do Plano Plurianual (PPA). Esta lei corresponde a um

plano de médio prazo, por meio do qual se procura ordenar as ações do governo que levem ao alcance dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos (ARAUJO; ARRUDA, 2004, p. 76). De acordo com a Constituição Federal (art. 165, § 1º), a lei que instituir o plano plurinual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, estadual e municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Giacomoni (2000, p. 202) comenta que o plano plurianual é “uma das principais novidades do novo marco constitucional”. Ele passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo e assegurando em função de sua vigência se estender até o final do primeiro ano do gestor subsequente, a continuidade dos objetivos traçados, evitando que ocorram interrupções bruscas no processo de execução do planejamento governamental.

Uma vez estabelecidas as metas e objetivos no âmbito estratégico, caberá ao gestor público, agora, definir e priorizar as ações governamentais (planejamento operacional). Silva (2004, p. 39) identifica como instrumentos de planejamento operacional a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Enquanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias priorizará as ações do governo para o ano seguinte, de forma a adequá-las às metas da administração pública estabelecidas no plano plurianual (ARAUJO; ARRUDA, 2004, p. 76), a Lei Orçamentária Anual, que obedecerá hierarquicamente o que foi determinado tanto no PPA como na LDO, respectivamente, demonstrará de forma concreta e detalhada monetariamente (receitas públicas e despesas públicas), os programas, projetos e atividades do governo para a efetivação dos objetivos traçados para o exercício financeiro seguinte. Ela tem como finalidade básica autorizar o manseio dos recursos públicos pelo gestor, objetivando o atendimento das necessidades da população, através do cumprimento das estratégias anteriormente

estabelecidas e priorizadas no âmbito do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias (ARAUJO; ARRUDA, 2004, p. 78). Ela é, na sua mais exata expressão, conforme comenta Angélico (1994, p. 19), citando definição dada pelo professor Alberto Deodato, “o espelho da vida do Estado”, e o instrumento utilizado por ele para a conseqüente realização e materialização do conjunto de políticas públicas que foi planejado, visando ao melhor atendimento das necessidades da coletividade e seu bem-estar (KOHAMA, 1995, p. 63).

A participação popular no planejamento governamental

Atualmente, a sociedade tem enfrentado uma infinidade de incertezas nos campos político, social e, principalmente, econômico, o que tem forçado as organizações (públicas e privadas) a investirem em mecanismos que garantam a sua permanência ou minimizem os possíveis impactos negativos que podem ocorrer num ambiente onde as relações entre causa e efeito não são, previsivelmente, determináveis. O planejamento coloca-se, então, como um importante instrumento para administrar as relações com o futuro, no propósito de reduzir as incertezas, que são aquelas condições que ocorrem quando se dispõe de pouca ou nenhuma informação sobre acontecimentos futuros, ou quando não se tem controle suficiente sobre eventos que podem acontecer (MAXIMINIANO, 2000, p. 175).

Planejar significa olhar para frente, visualizar o futuro e o que deverá ser feito para enfrentar os seus desafios (CHIAVENATO, 2004, p. 193), procurando interferir na realidade, para passar de uma situação conhecida para outra desejada (MAXIMINIANO, 2000, p. 175). É antecipar mentalmente, como discorre Vasconcellos (2006, p. 79-83), uma ação a ser realizada e agir de acordo com o previsto tentando intervir no “vir-a-ser”. É tentar quebrar um estado confortável para arriscar-se, atravessar um período de instabilidade e buscar uma nova estabilidade em função da promessa que cada projeto contém de estado melhor do que o presente (GADOTTI, 2004, p. 37). É realizar um conjunto de

ações propostas para aproximar uma realidade de um ideal. É realizar o que é importante e, além disso, sobreviver (GANDIN, 1983 apud DALMÁS, 1994, p. 24).

Apesar de ter sido praticado desde que as pessoas e as organizações começaram a pensar nas implicações que as escolhas do presente poderiam ocasionar no futuro (MEGGINSON; MOSLEY; PIETRI, 1998, p. 128), a forma como o planejamento vem sendo praticado tem sido motivo de diversas críticas. Uma delas se fundamenta na visível distância entre as intenções expressas nos planos e as práticas concretas realizadas (VASCONCELLOS, 2006, p. 15), ou seja, boa parte daquilo que se planeja fica apenas no papel. Na hora de decidir sobre o que deve ser feito, muitos gestores optam pelo que consideram conveniente decidir.

Outra grande crítica diz respeito às pessoas envolvidas no processo. Quando esse planejamento é elaborado sem a contribuição direta das pessoas, as chances que o mesmo tem de dar certo se tornam mais difíceis. Esta idéia sustenta-se no princípio de que o maior problema das organizações não está em tentar impor mudanças através do planejamento, porque isto é perfeitamente possível, mas sim, em tentar sustentar a idéia de mudança no meio do grupo e de forma pacífica. Para isto, é necessário que o planejar seja do grupo e não para o grupo. Daí, a essencialidade da participação (VASCONCELLOS, 2006, p. 93).

A participação “é um valor, é uma necessidade humana, é uma questão de respeito pelo outro, o reconhecimento de sua condição de cidadão, de sujeito do sentir, pensar, fazer, poder” (VASCONCELLOS, 2006, p. 92-93). É contribuir, com igualdade de oportunidades, nos processos de formação discursiva da vontade (HABERMAS, 1975 apud GUTIERREZ; CATANI, 2006, p. 62). É fazer farte de um grupo, contribuindo de forma ativa para o desenvolvimento do próprio grupo (BORDENAVE, 1995, p. 22).

Bordignon e Gracindo (2001, p. 170) comentam que, muito se tem falado em participação popular e compromisso no âmbito do

planejamento governamental, todavia, sem se definir, claramente, o seu sentido. Segundo eles, alguns gestores confundem, intencionalmente ou não, o conceito de participação com o de colaboração. Enquanto a participação abrange a repartição de poder, a colaboração pode situar-se apenas em nível de prestação de serviços ou como aval de decisões já tomadas.

Fazer com que a sociedade participe do planejamento das políticas públicas consiste em conceder oportunidades para que ela interfira em sua própria realidade, exercendo, direta ou indiretamente, o controle permanente (controle social) das ações do Estado, em oposição aos velhos princípios tayloristas e fordistas de gerenciamento das organizações (BENEVIDES, 2000, p. 20; BASTOS, 2005, p. 8). É dar voz ao povo para que ele reivindique, sugira, discuta e decida quanto ao que fazer com os recursos públicos arrecadados. É criar um mecanismo de aproximação (integração) entre poder público e sociedade, para que tudo aquilo que venha a ser realizado esteja em consonância com os interesses políticos de quem governa mas, sobretudo, com os interesses e necessidades da sociedade governada. É um processo de ação participativa grupal ou de planejamento participativo com “pessoas politicamente interagindo em função das necessidades, interesses e objetivos comuns” (VIANNA, 1986 apud DALMÁS, 1994, p. 15).

Esta ação participativa tem como propósito questionar as dinâmicas tradicionais de planejamento nos mais variados campos de sua prática, invertendo as relações do planejamento tradicional, baseado em concepções verticalistas de poder, para uma dimensão horizontalista, transformando as relações de poder do Estado, autoritárias e verticais, em relações igualitárias e horizontais, de caráter dialógico e democrático (PINTO, 1995 apud VASCONCELLOS, 2006, p. 31). Aqui o planejamento é entendido como um instrumento de intervenção no real, para transformá-lo na direção de uma sociedade mais justa e solidária (VASCONCELLOS, 2006, p. 31).

Entretanto, qualquer tentativa de se falar sobre participação popular no contexto do planejamento de políticas públicas não pode

prosperar sem que se faça menção ao processo histórico, político e social que envolveu o surgimento do orçamento público, que se originou como resposta a uma incessante luta travada por segmentos da sociedade européia com o intuito de modificar o processo político e tributário imposto, até então, pelo chamado Estado Absolutista. Essa luta teve no desenvolvimento dos princípios democráticos e no ideal de soberania popular, os seus fundamentos (SILVA, 2004, p. 26).

O poder que os monarcas europeus exerciam sobre a sociedade era demasiadamente excessivo e os abusos cometidos excediam, muitas das vezes, os limites da racionalidade humana e do bom senso. Os interesses do Estado se confundiam, em grande parte, com os interesses do rei (FUHRER; FUHRER, 2001, p. 15). As pessoas viviam sob a sua tutela e a vontade do rei significava, em última instância, a vontade do povo, mesmo que contra a vontade do povo. Os gastos públicos, se é que assim poderiam ser chamados, eram direcionados para satisfazer, prioritariamente, as vontades do soberano, não representando investimento social e bem-estar da população. Tudo isso financiado às custas do Estado, que para poder honrar os excessivos gastos, exigia dele a adoção de uma pesada carga tributária sobre a sociedade (SILVA, 2004, p. 26).

Todavia, é importante frisar, como adverte Silva (2004, p. 27), que o interesse de parcela significativa da nobreza européia em querer interferir na condução do Estado, não era resultado de uma preocupação com os excessivos gastos do rei ou seus excessos em relação a população como um todo, mas sobretudo, com os pesados tributos que este lhes impusera. Mais tarde, durante a segunda metade do século XVIII, a França assistiria a um conjunto de acontecimentos políticos e sociais, influenciados por ideais iluministas, que culminariam com a Revolução Francesa de 1789.

Vale ressaltar, entretanto, que será na Inglaterra, ainda no século XIII, que se iniciará a luta pelo controle parlamentar das finanças públicas (GIACOMONI, 2000, p. 46), pela separação entre as finanças do reino (Estado) e as finanças da coroa, que passariam a ser anualmente

organizadas e aprovadas pelo parlamento. Mais precisamente em 1215, na Inglaterra, ele remonta ao momento em que a Carta Magna foi imposta ao rei João Sem-Terra (John Lakland) pelo *Common Counsel* (Conselho Comum ou Conselho dos Comuns), órgão representativo da época (uma espécie de parlamento nacional composto por barões e pelo clero), objetivando limitar os poderes de arrecadação do rei e definir a forma de realização dos gastos. Nesta carta havia um artigo que dizia: “Nenhum tributo ou subsídio será instituído no Reino, a menos que seja aprovado pelo Conselho do Reino”. Ainda na Inglaterra, após a Revolução de 1688 e da Declaração dos Direitos, ficou estabelecido que a partir daquela data nenhum homem seria compelido a fazer qualquer doação, empréstimo ou caridade, ou a pagar imposto, sem consentimento comum, através de Lei do Parlamento (ARAUJO; ARRUDA, 2004, p. 67; SILVA, 2004, p. 27).

No Brasil, a luta pelo controle orçamentário teve seu início quando, após o seu descobrimento pelos portugueses, no século XVI, as relações entre a metrópole e a colônia eram determinadas pelo pacto colonial, que se caracterizava por uma relação de exclusividade que a metrópole exercia sobre as colônias (exportação e importação). A exploração econômica imposta pelos portugueses contribuirá para a formação de grupos sociais contestadores da política econômica implantada e da própria dominação portuguesa (SILVA, 2004, p. 28). Nos anos seguintes, a atuação desses grupos iria influenciar, de modo especial, os movimentos que repercutiram na independência do Brasil, no século XIX.

Entretanto, seria através das futuras Constituições Federais e de outras leis que o amadurecimento político acerca do orçamento público e do processo participativo da sociedade na definição das políticas públicas brasileiras se iniciaria. Com a criação da Lei 4.320/64, foram inseridos grandes avanços conceituais na política orçamentária do país, pela implementação de um sistema de padronização e classificação orçamentária, assim como de prestação de contas e de controle interno e externo (SILVA, 2004, p. 29).

Mais tarde, com a queda do regime militar e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, institucionaliza-se o planejamento governamental de médio e curto prazos (PPA, LDO e LOA) e a idéia da participação popular no âmbito da gestão pública assume uma nova roupagem, a ponto da própria Constituição Federal, que ficou conhecida como a Constituição Cidadã estabelecer, em seu art. 1º, parágrafo único, que todo poder emanaria do povo, que poderia exercê-lo *diretamente* ou através de seus representantes. Vale considerar, também, que esta mesma Constituição dedicou um capítulo para tratar apenas sobre finanças públicas (art. 163 a 169) e, através dos artigos 70 a 75, instituiu uma seção de mecanismos de fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Estado.

Em maio do ano 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00) é criada. Com o propósito de implantar, como discorre Fuhrer e Fuhrer (2001, p. 24), um modelo de administração pública voltado para a rigorosa busca do equilíbrio das contas públicas, seu art. 48, parágrafo único, estabelece que a transparência da gestão pública seria assegurada mediante incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Nos mesmos moldes, no ano seguinte, o Estatuto das Cidades (Lei Complementar 10.257/01) reforçaria ainda mais este aspecto, estabelecendo a chamada gestão orçamentária participativa (art. 4º, III, f). Especificamente no âmbito municipal, essa gestão orçamentária participativa incluiria, de acordo com seu art. 44, a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pelas câmaras municipais.

Políticas públicas e a importância da accountability

A vida em sociedade é bastante complexa e envolve diferentes interesses que geram, como consequência, o surgimento de conflitos. A idade, o sexo, a religião, estado civil, escolaridade, renda, valores,

aspirações, culturas e ideologias, tudo isso compõe o que se conhece como diversidade social (RUA, 1998). Nessa emaranhada rede de interesses convergentes e divergentes, objetivando tornar possível a convivência e o equilíbrio social é necessário que a ordem e, sobretudo, a conciliação sejam exercidas por alguma forma de poder, dotada da supremacia e superioridade necessárias para fazer tudo isso acontecer. É neste contexto, que se compreende a necessidade e importância do Estado (AZAMBUJA, 1995, p. 49).

De acordo com Rua (1998), dois caminhos, então, se apresentam como alternativas ao Estado para manter os conflitos existentes dentro de um limite administrável. Estes caminhos são: a coerção e a política. “O problema do uso da coerção é que, quanto mais utilizada, mais reduzido se torna o seu impacto e mais elevado seu custo”. Desta forma, a política surge como a alternativa mais viável, na medida em que consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam, de modo pacífico, na resolução dos conflitos. Neste campo se insere as políticas públicas, por envolver, essencialmente, a atividade política (RUA, 1998).

Para Oliveira (2006, p. 94), as políticas públicas constituem o conjunto de ações que darão materialidade e visibilidade ao Estado com o propósito de garantir a ordem e o equilíbrio social, assim como, o atendimento das demandas responsáveis pelos conflitos e desigualdades sociais. É a ação intencional do Estado junto à sociedade (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2007, p. 44), configurando-se como um compromisso público daquele para com esta (GUARESCHI et al., 2004, p. 180). Somente através delas é que a sociedade como um todo, especialmente a menos favorecida economicamente, poderá obter o atendimento de direitos básicos como saúde, educação, segurança, transporte e habitação que, de certo modo, a ausência ou insuficiência de capital ou renda, não poderiam proporcionar (SINGER, 1998, 136). Dentre os instrumentos de que dispõe o Estado para poder efetivar estas políticas, destacam-

se: instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA), instrumentos de ação governamental (programas e projetos governamentais) e instrumentos normativos (leis, decretos e portarias).

Uma das principais características do Brasil sempre foi a sua multiplicidade de programas e políticas governamentais, especialmente, durante os governos de Juscelino Kubitschek (Plano de Metas) e do regime militar, quando ocorreu o miligrage econômico brasileiro. Entretanto, apesar da multiplicidade de programas, talvez a sua principal característica sempre foi a incapacidade com que tais programas se comportaram face à magnitude dos problemas e desigualdades sociais vividos pelo país, otimizados por sua extensa dimensão geográfica e populacional (COHN, 1998, p. 145).

Essa incapacidade nunca foi, a priori, motivada pela ausência de recursos financeiros, uma vez que o Brasil sempre se destacou como um dos países de maior carga tributária do mundo, apesar do grande endividamento externo observado junto a organismos internacionais financeiros (FMI e Banco Mundial). Esta realidade, no dizer de Cohn (1998, p. 143), faz dele um “país injusto” e não “um país pobre”. Algumas causas que envolvem esta realidade “injusta” se concentram nos interesses particulares, centralizadores e político-partidários que marcaram e ainda marcam a história da gestão pública brasileira, em detrimento dos interesses coletivos, bastante visíveis durante os governos militares (GUIMARÃES NETO; ARAUJO, 1998, p. 57-58), e que ainda perduram.

Motivado pela desconfortável situação política, econômica e social promovida pelo distanciamento do Estado para com os problemas da sociedade (ANANIAS, 2005, p. 33), aliado a um ambiente mundial que mais tarde se caracterizaria por importantes transformações promovidas pela globalização, e que exigiria da sociedade a perda da consciência de seus limites e de sua identidade (GUIMARÃES NETO; ARAUJO, 1998, p. 56), o final dos anos 1970 e durante toda a década de 1980, serão marcados por um profundo desejo de mudança. Toda realidade vivida até então despertará um projeto coletivo que ajudará a construir

novas formas de convivência social que pudessem lutar pela minimização das desigualdades existentes e reconstruir o sentido de cidade (ou de cidadania), ampliando o sentimento de pertencimento a um “local”, com uma história e um conjunto de valores (GUIMARÃES NETO; ARAUJO, 1998, p. 56).

Embora o centro das lutas no país, ainda fosse a derrubada do regime militar (PIRES, 2001, p. 42-43), vários movimentos sociais surgiram e “passaram a desenvolver ações reivindicatórias e/ou contestatórias, tendo por eixo a posse da terra e o acesso aos serviços urbanos. Estas ações traduziriam, principalmente, a afirmação de uma cultura de direitos” (TELLES, 1984 apud BAIERLE, 1998). E como em outros países, no Brasil, as cidades e o poder local emergem como os principais protagonistas crescentemente importantes desse novo momento (GUIMARÃES NETO; ARAUJO, 1998, p. 11). Sinais desse tipo de presença começaram a ser percebidos nos chamados orçamentos participativos e nos congressos de cidades praticados em diversos municípios do país.

Através dessa nova forma de se relacionar com o Estado, o cidadão deixaria de ser um simples coadjuvante da política pública tradicional para tentar ser protagonista ativo da gestão pública (GENRO; SOUZA, 1997 apud SOUZA; VILAR, 2004, p. 47), que não poderia ser confundida como uma mera legitimação de decisões previamente tomadas pelos governantes, porque se assim o fosse, todo o esforço que se esboçava, se confundiria com uma máscara de democracia. A partir dessa nova visão, a sociedade organizada, passaria a definir o papel e o espaço do Estado, não o contrário (DEMO, 1996, p. 15).

Entretanto, apesar da importância do processo participativo na gestão pública, o mesmo não deve se limitar apenas no âmbito da definição de políticas ou seu planejamento. Ele deve ir além, funcionando dentro de um contexto de avaliação com vistas a medir o nível de eficiência e eficácia da gestão pública. Belloni, Magalhães e Souza (2007, p. 14) advertem que o processo de avaliação de políticas públicas é necessário, uma vez que contribui para o aperfeiçoamento das ações do Estado em face das necessidades da população. Para

tanto, qualquer avaliação feita com esse objetivo, somente alcançará êxito se as diversas instâncias governamentais estiverem convencidas e envolvidas o suficiente da necessidade de se prestar contas acerca do atos e fatos praticados em nome da sociedade, para que, de posse dos dados e informações apresentadas, a sociedade tenha condições de avaliar e responsabilizar os seus gestores, quando necessário e se suas reivindicações foram realmente atendidas.

Esta nova postura do Estado tem recebido o nome de *accountability*. De origem inglesa, este termo não tem um significado exato na língua portuguesa, mas é costumeiramente utilizado quando se deseja tratar de assuntos como “responsabilização”, “responsabilidade”, “responder por ações”, enfim, “prestar contas sobre atos praticados”. Nakagawa (1993, p. 42) conceitua o termo *accountability* como a obrigação de se prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder. Araújo e Arruda (2004, p. 47) seguindo o mesmo raciocínio, também concordam que o termo está vinculado a uma responsabilidade resultante da delegação de poder. Todavia, eles acrescentam que esta responsabilidade está num nível maior. Se numa mesma frase existissem os termos *responsability* e *accountability*, o primeiro termo poderia ser entendido como responsabilidade primária e o segundo como final.

Apesar da origem do termo estar diretamente relacionada à gestão empresarial, nas últimas décadas, o seu conceito vem sendo bastante difundido em domínios de política pública, sob a insígnia *accountability* social, compreendendo, na visão do Centro Latino-Americano para o Desenvolvimento (CLAD), entre outras coisas, a participação ativa da sociedade em conselhos e órgãos de vigilância e fiscalização da ação governamental. Segundo este conselho, o melhoramento do desempenho governamental é uma tarefa fundamental da reconstrução do Estado, que depende dos mecanismos de participação da sociedade e, mais ainda, dos mecanismos de avaliação e responsabilização existentes.

O Estado, na sua missão maior de gestor das demandas sociais e fiel depositário dos recursos públicos, com vistas à promoção do

bem-estar da coletividade (SILVA, 2004, p. 21), precisa estar ciente que deve prestar contas de seus atos, devendo ser sistematicamente avaliado do ponto de vista da relevância e adequação de suas políticas públicas às necessidades sociais, oferecendo, assim, subsídios para a tomada de decisões futuras (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2007, p. 44-45). Entretanto, a accountability depende de uma dupla condição: primeiramente, dos mecanismos institucionais que propiciarão o controle do Estado pela população, e sua punição, quando necessária, mas, sobretudo, da capacidade dos cidadãos de atuarem, cívica e intelectualmente, nessa missão.

É neste contexto, então, que se compreende a utilidade da educação como política pública, assumindo uma importância fundamental na preparação e instrumentalização do indivíduo para o exercício de sua cidadania e participação ativa quanto a definição, fiscalização e avaliação das políticas públicas implementadas pelo Estado em seu favor (GOHN, 1999, p. 16). A efetivação dos princípios democráticos se residirá na capacidade de controle dos governantes pelos governados e da responsabilização daqueles quando não cumprirem seu dever legal e representativo. Mas para isso a sociedade precisa estar preparada e suficientemente educada.

Considerações finais

A experiência brasileira com o planejamento governamental pelo que pode ser visto acompanhou a história do país em seu esforço pela democratização política, profundamente manchada pelo autoritarismo, centralização de poderes e cerceamento de liberdades. Não bastassem estas privações, a grave crise econômica e social vivida na década de 1980, motivado pelo grande endividamento externo, que repercutiu em elevados índices de desemprego, inflação, estagnação econômica e crescimento da pobreza, suscitou ainda mais o desejo da sociedade brasileira de uma nova forma de pensar o planejamento governamental, especialmente em questões que afetassem a sua vida (SANTOS, 2002, p. 65).

Sendo a sociedade brasileira a verdadeira financiadora do Estado, mediante o pagamento de seus impostos, não se justificava a implantação de políticas sem qualquer respeito à dignidade humana ou à participação dela em sua elaboração, ainda mais quando o resultado da crise econômica e social vivida pelo país era fruto de políticas públicas baseadas no racionalismo estatal, na burocracia orçamentária e, principalmente, na centralização do poder (COHN, 1998, p. 152-153). Permitir com que a população participe do processo de elaboração das políticas públicas, além de ser um importante instrumento de adequação dessas políticas à realidade local, pela riqueza dos debates e das idéias, representa uma maneira de educar informalmente o indivíduo para a vida, pelo estímulo à cidadania. Todavia, a importância da participação popular no processo de elaboração de políticas públicas não pode se desvincular do dever que os representantes dos poderes públicos instituídos têm de prestar contas de suas ações.

A importância de se discutir a participação popular no planejamento governamental fundamenta-se, hoje, não mais na necessidade de tentar convencer os gestores públicos ou a própria sociedade de que a participação popular é fundamental para o desenvolvimento social e político de uma nação, pois isto já foi definitivamente provado, inclusive, historicamente. A importância, outrossim, está na necessidade de se avaliar a gestão daqueles pelas quais a sociedade delegou poderes. Na medida em que a população participa do processo de planejamento governamental e avalia a eficiência e a eficácia da gestão pública através das prestações de contas dos gestores (daí a importância da Contabilidade Pública) é que se pode medir o nível de comprometimento do Estado com as demandas populares e as verdadeiras intenções que cada gestor público carrega atrás de seu discurso político.

Referências

ANGÉLICO, J. *Contabilidade pública*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

ANANIAS, P. Orçamento participativo: por que o implementamos em Belo Horizonte? In: AZEVEDO, S. de; FERNANDES, R. B. (Org.). *Orçamento participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

ARAÚJO, I. da P. S.; ARRUDA, D. G. *Contabilidade pública: da teoria à prática*. São Paulo: Saraiva, 2004.

AZAMBUJA, D. *Teoria geral do estado*. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1995.

AZEVEDO, J. M. L. de. *A educação como política pública*. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

BAIERLE, S. Experiência do orçamento participativo: um oásis no deserto neoliberal? *Jornal De olho no Orçamento*, n. 6, abr. 1998.

BASTOS, J. B. Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas. In: _____. (Org.). *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 2005.

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H. de; SOUSA, L. C. *Metodologia de avaliação em políticas públicas*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BENEVIDES, M. V. de M. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2000.

BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. Constituição, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Alexandre de Moraes (Org.). São Paulo: Atlas, 2005.

CHIAVENATO, I. *Administração nos novos tempos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

COHN, A. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (Org.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

DALMÁS, A. *Planejamento participativo na escola: elaboração, acompanhamento e avaliação*. Petrópolis: Vozes, 1994.

DEMO, P. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

FUHRER, M. C. A.; FUHRER, M. R. E. *Resumo de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2001.

GADOTTI, R. Projeto Político-Pedagógico da Escola: fundamentos para a sua realização. In: GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. *Autonomia da escola: princípios e propostas*. 6. ed. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire, 2004.

GIACOMONI, J. *Orçamento público*. 9. ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2000.

GOHN, M. da G. M. *Movimentos sociais e educação*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

GUARESCHI, Neuza et al. Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência. In: STREY, Marlene N.; AZAMBUJA, Mariana P. Ruwer; JAEGER, Fernanda Pires (Org.). *Violência, gênero e políticas públicas*. Porto Alegre: Ed: EDIPUCRS, 2004.

GUIMARÃES NETO, I.; ARAUJO, T. B. de. Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico do Brasil. In: SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (Org.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

GUTIERREZ, G. L.; CATANI, A. M. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

KOHAMA, H. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

MAXIMINIANO, A. C. A. *Introdução à administração*. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2000.

MEGGINSON, L. C.; MOSLEY, D. C.; PIETRI JUNIOR, P. H. *Administração: conceitos e aplicações*. Tradução de Maria Isabel Hopp. 4. ed. São Paulo: Harbra, 1998.

NAKAGAWA, M. *Introdução à controladoria: conceitos, sistemas e implementação*. São Paulo: Atlas, 1993.

OLIVEIRA, D. A. Gestão democrática da educação no contexto da reforma do estado. In: FERREIRA, N. C.; AGUIAR, M. A. da S. *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PIRES, V. *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Barueri/SP: Manole, 2001.

RUA, M. das G. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. 1998. Disponível em: <http://adesgbahia.Org./GEPEM2007/AulasProfPestana/PolíticasPublicas.htm#_ftn1>. Acesso em: 10 ago. 2008.

SANTOS, A. E. dos; FERREIRA, J. B. R. *Manual de orçamento e contabilidade pública para concursos*. Salvador, 2002.

SANTOS, B. de S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, L. M. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SINGER, P. Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileira. In: SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (Org.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

SOUZA, I. B.; VILAR, A. J. Porto Alegre, cidade educadora. In: GADOTTI, M.; PADILHA, P. R.; CABEZUDO, A. (Org.). *Cidade educadora: princípios e experiências*. São Paulo: Cortez, 2004.

VASCONCELLOS, C. dos S. *Planejamento: projeto de ensino-aprendizagem e projeto político-pedagógico*. 16. ed. São Paulo: Libertad Editora, 2006.

Recebido em: ??

Aprovado em??